

# TRABALHOS DE ALUNOS

## AS DONATÁRIAS, ESBÔÇO DAS HODIERNAS AUTARQUIAS TERRITORIAIS (\*)

*Ildelio Martins*

*“Para que, sob o influxo de tais conceitos, se trace a história do direito brasileiro, cumpre, em primeiro lugar, estruturar o organismo político e jurídico que a sabedoria dos colonizadores e as contingências da terra e da gente impuseram para o bem da metrópole e para o desenvolvimento da colônia nascente.” (WALDEMAR FERREIRA História do Direito Brasileiro, t. I., pg. 28).*

### 1 — As determinantes da divisão territorial do Brasil em capitânias.

Porque, de princípio, fora avara a terra brasileira, não exibindo aos navegadores portugueses que aqui primeiro aportaram todo o farto manancial de riquezas que entesourava em suas entranhas; porque lhes não aguçou, de logo, a cupidez, acenando-lhes com o reluzir dos metais que se confundiam, em veios extensos e penetrantes, sob o solo em que eles vinham de pisar, relegada se prostrou, no quasi absoluto desinterêsse daqueles que a descortinaram para o mundo.

“Nela, até agora, não podemos saber que haja ouro, nem prata, nem coisa alguma de metal ou ferro; nem lh’o vimos”, informara o escrivão da armada a El-Rei, não se lhe assomando o feito de maior relevância que os quantos descobrimentos que se houveram até aí realizado “nos mares nunca dantes navegados” (1).

---

(\*) Trabalho apresentado ao Prof. WALDEMAR FERREIRA, na cadeira de História do Direito Nacional, no Curso de Doutorado, em 1952.

(1) WALDEMAR FERREIRA — *História do Direito Brasileiro* — Freitas Bastos — 1951 — Tomo I/20.

Foram passados trinta anos, durante os quais umas poucas armadas determinou El-Rei se pusessem ao largo para reconhecer e explorar a nova terra descoberta, e com ordens para assegurar o seu domínio, impedindo que outros povos aqui se infiltrassem.

E dessas poucas — informa a História — duas “produziram resultados benéficos — a de CRISTÓVÃO JACQUES, em 1925; e a de MARTIN AFONSO DE SOUZA, em 1530. A dêste sobretudo. Foi de resultados práticos imediatos. Não se limitou êste a fazer simples ciclo de navegação. Levando suas naus até ao rio da Prata, retornando deteve-se em S. Vicente e aqui plantou a primeira vila, que veio a ser a sede da capitania com que El-Rei o galardoou, ainda mesmo antes do seu regresso a Portugal” (2).

Já a êsse tempo, chegada a notícia do novo descobrimento a quantos países lh'a endereçou o soberano português, e não obstante a aceitação de um acôrdo sôbre o que se viesse a descobrir pelos mares, corsários se aventuravam às nossas costas, não raras vêzes protegidos e subvencionados pelos seus governantes, para commerciareem com os aborígenes e carregarem as suas naus do que lhes parecera melhor levar ao velho mundo. O pau brasil se evadia, por êsse meio, da economia portugûesa, em quantidade apreciável, e de tal forma que chegou mesmo a influir no mercado que dêle se fêz com os outros países.

“A madeira cujo nome consagrou a terra do Brasil — conta ANTONIO BAIÃO (3) — figurava entre as mercadorias que Portugal dava à Europa. Vê-se da lista de mercadorias permutadas, durante o reinado de D. MANUEL, com os Estados de Flandres e Brabante e publicada no arquivo Histórico Português, que entre elas figura o brasil, não só o da India, aludido na minuta atrás, como também o brasil de Santa Cruz.

De Antuérpia participava o feitor JOÃO BRANDÃO, em 8 de Agôsto de 1509, que o brasil de Santa Cruz valia 28 soldos o cento. Da carta datada de Bruxelas a 6 de Maio de 1516 e escrita por RUI FERNANDES, consta que nessa data já o pau brasil tinha cotação em Flandres”. E prossegue depois êsse historiador, mostrando que, por ingressar no mercado o brasil chegado por outras vias, decresceu a cotação e o valor daquêle que chegava à venda, de Portugal:

“A 5 de Fevereiro de 1517, um ano depois, pouco mais ou menos, o feitor PEDRO CORREIA escrevendo de Bruxelas, dizia: . . . “As provisões do negocção do brasyll envio a V. A. per este posto

---

(2) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. — Tomo I/30.

(3) ANTONIO BAIÃO — “O comércio do pau brasil” in “História da Colonização Portuguesa do Brasil” — Litografia Nacional — Pôrto — 1923 — vol. II/339.

que nom vão a mynha vontade nem as pude em outra maneira aver. ”

No dia seguinte, 6 de fevereiro de 1517, também de Bruxelas, RUI FERNANDES participava a D. MANUEL que o Brasil tinha o preço de 25 soldos.

Já os espanhóis traziam da América Central grande quantidade de brasil, que concorria com o de Santa Cruz, sem contar com as cargas que dali traziam aos portos de França os numerosos navios corsários que iam aos longínquos domínios portugueses abastecer-se.”

E conclui o historiador português:

“Tudo isto explica suficientemente as causas que determinavam a metrópole a confiar à exploração dos particulares as magras riquezas de Santa Cruz”

Já a êsse tempo, intensificavam-se as incursões sôbre as costas do Brasil, completamente desguarnecido, enquanto no comércio com as Indias se exauria quasi a totalidade dos recursos da Coroa Portuguesa.

Os francêses, ao tempo da expedição de MARTIN AFONSO (1530), tinham-se infiltrado mais consideravelmente nas novas terras, custando ao nobre português grande esforço para desalojá-los.

Frei LUÍS DE SOUSA (4), reportando-se a essa segunda expedição custeada por D. João III, informa que o seu Capitão-mor

“correndo aquellas costas, despejou todas de corsários francezes, que hião tomando nellas muyto pé.”

Mercê dêsses sucessos, amadureceu a idéia de colonizar o Brasil, forcejando, afinal, a sua efetivação, a notícia de que “dalgumas partes faziam fundamento de povoar a terra do Brasil” e em Pernambuco já tinham começado a “fazer algumas forças”. (5)

De seu turno, muito houvera influído no espírito de D. João III a advertência de DIOGO GOUVÊA, que temia pela sorte das novas terras cujo domínio pela coroa tornara-se gravemente ameaçado pelos francêses, agora em ativo comércio nestas costas:

“Eu já por muita vêzes lhe escrevi o que me parecia deste negócio. A verdade era dar, senhor, as terras a vossos vassallos que 3 anos ha que se as V. A. dera aos dois de que vos falei. Já agora houvera 4 ou 5.000 crianças nascidas e outros muitos da terra

---

(4) *apud* JORDÃO DE FREITAS in “*A Expedição de Martin Afonso de Souza*” — “*História da Colonização Portuguesa do Brasil*” — Litografia Nacional — Porto — 1924 — Vol. III/97.

(5) Conta PAULO MÉRÉA (*História da Colonização Portuguesa do Brasil* Vol. III/170) que fora aprisionada por Martin Afonso de Sousa, entre outras, a náu francesa “Pélerine”, armada à custa do Barão de Saint Blancard, cujo capitão houvera construído uma fortaleza em Pernambuco.

cruzados com os nossos; é certo que após estes houveram de ir outros muitos. . . Porque quando lá houver sete ou oito povoações, estes serão bastantes para defenderem aos da terra que não vendam o Brasil a ninguém e, não o vendendo, as naus não hão de querer lá ir para virem de vazio. Depois disso aproveitarão a terra... e converterão a gente à fé, etc. ” (6).

Foram estas as contingências que, confluentes, impuseram ao soberano de Portugal, como de necessidade inadiável, a colonização de Santa Cruz.

Todavia, a mercancia com as Índias onde se buscavam grandes reservas para os tesouros de Portugal e em cujo empreendimento se comprometeu a quasi totalidade dos seus recursos, circunstâncias a que se adjuntavam os graves encargos que precisara enfrentar para garantir o domínio dos mares (7), tudo isso não permitia à Coroa arrojarse no custeamento de novas frotas para realizar, por si e às suas expensas, o tão necessário povoamento e as não menos precisas exploração e defesa da nova colônia.

Fôra, conseqüentemente, mistér lançar mão da experiência adquirida com a colonização das ilhas do Atlântico, do seu domínio, já florescentes nas mãos de particulares, vassallos da Coroa.

Eis que, então, fêz ciente El-Rei a MARTIM AFONSO DE SOUSA:

“ .E porém porque depois fui informado que de algumas partes faziam fundamento de povoar a terra do dito Brasil, considerando eu com quanto trabalho se lançaria fora a gente que a povoasse, depois de estar assentada na terra, e ter nelas feitas algumas forças (como já em Pernambuco começava a fazer, segundo o CONDE CASTANHEIRA vos escreverá), determinei de mandar demarcar de Pernambuco até o Rio da Prata cincoenta leguas de costa a cada capitania, e antes de se dar a nenhuma pessoa, mandei apartar para vós cem leguas, e para PERO LOPES, vosso irmão, cincoenta, nos melhores limites dessa costa, por parecer de pilotos e de outras pessoas de quem se o Conde, por meu mandado, informou; como vereis pelas doações que logo mandei fazer, que vos enviará; e

---

(6) *apud* PAULO MEREA in “A solução tradicional da colonização do Brasil” — *Historia da Colonização Portuguesa do Brasil* — Vol. III/168.

(7) Sobre a crise financeira e econômica da política colonial, vejam-se as considerações de MALHEIROS DIAS na “*História da Colonização Portuguesa do Brasil*” — Vol. III/10. Referindo-se à praticabilidade do regime adotado das capitanias, Carlos Malheiros Dias, defende-a e justifica-a, esclarecendo que ele se ajustara “às circunstâncias embaraçosas do erário, no decurso dos demorados estudos a que ele foi submetido desde o regresso de Cristóvão Jacques até às informações remetidas de S. Vicente por Martin Afonso de Sousa. Os donatários, vinculados à Coroa, continuavam vassallos do soberano... O empenho dos seus próprios haveres no empreendimento garantia os esforços que haveriam de empregar na prosperidade das capitanias” (Cf. “*História da Colonização Portuguesa do Brasil*” — Introdução — vol. III/XLII).

depois de escolhidas estas cento e cinquenta leguas de costa para vós e para vosso irmão, mandei dar a algumas pessoas que requeiraram capitánias de cinquenta leguas cada uma; e segundo todos fazem obrigações de levarem gente e navios à suas custa, em tempo certo, como vos o Conde mais largamente escreverá; porque ele tem cuidado de me requerer vossas coisas, e eu lhe mandei que vos escrevesse. “(8)

Dicidira-se, finalmente, El-Rei pelo regime de colonização, que as contingências lhe inspiraram como o melhor para que se não traspassasse a outros domínios a já tão cobiçada Vera Cruz, “de extensão territorial imensa, que apenas se sabia que começava na costa marítima e cujos fins se perdiam no mistério e na lenda. . .” (9)

## 2 — O regime político-administrativo da Colônia — A Carta de Doação e a Foral.

Do que se soubera do Brasil, não era tanto que pudesse, por si apenas, impressionar o espírito utilitário da época e induzir a Coroa a investimentos — que seriam enormes — para, com seus recursos já seriamente comprometidos, processar a colonização de Vera Cruz.

Tudo o de que se podia estar convencido, sôbre a grande ilha em que tocara Cabral, no seu caminho para as Índias, era que outros atrativos não encerrava que os de “muitos bons ares, assim frios e temperados como os de Entre Douro e Minho” “Destituída de metais preciosos, pouco bastava ser de “tal maneira graciosa que, querendo-a aproveitar, dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem” (10).

Certamente, a prudência de D. João III não permitia se lançasse a Coroa em uma aventura de mais graves reflexos sôbre o real erário, a cujo desgaste, na época, dedicou MALHEIROS DIAS páginas impressionantes (11).

Ao contrário, para fazer frente aos enormes encargos em que se engolfara, fora mistér, antes, buscar, por tôdas as formas, dinheiro.

Por outro lado, não se apresentaram tão promissoras as perspectivas da nova terra, sob o ponto de vista de emprêgo de capitais.

---

(8) *apud* WALDEMAR FERREIRA — op. cit. pags. 33/34.

(9) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. — vol. I/83.

(10) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. — vol. I/30.

(11) Cf. *Carlos Malheiros Dias* — “A crise financeira e economica da politica colonial” — in “*História da Colonização Portuguesa do Brasil*” — vol. III/10.

Houve que oferecer-se larga compensação para atrair o interesse de quantos houvera aptos, além de dignos, para o empreendimento em que se não podia comprometer a Coroa.

E assim foi que, “sem embargo dos progressos do poder real” e “não obstante o sistema político assumir de dia para dia uma feição mais acentuadamente centralizadora”, ainda uma vez, fez o Reino “importantes doações de direitos reais e de jurisdição civil e criminal” (12), desmembrando, em favor dos donatários, poderes e direitos que se integravam na sua magestade e na sua soberania.

Envolvidas foram, pois, as concessões dos largos tratos das terras do Brasil, de regalias e privilégios, umas e outros condensados, em meio aos deveres dos donatários para com a Coroa, nas cartas de doação e nas forais.

Conquanto isso, não obstante os poderes magestáticos outorgados aos donatários, fazia-se presente o império da Coroa na vida da nova colônia pois a si reservara a suprema jurisdição e não abdicara do seu senhorio iminente. É o que, com a sua autoridade indiscutível, informa PAULO MERÊA: “.. nunca essa cedência de direitos reais e poderes soberanos fôra tanto de aconselhar como no presente caso em que ao rei e ao infante convinha interessar alguém diretamente no povoamento e desenvolvimento das novas possessões, sem aliás abdicar do seu senhorio iminente e suprema jurisdição” (13).

Dentro nesse critério, e bitolado por essas contingências, dividiu-se a terra brasileira em porções de 50 leguas de costa e entrando “na mesma largura pelo sertão e terra firme a dentro tanto quanto poderão entrar e for de minha conquista” (14).

E vindo a tomar posse delas, traziam os donatários envolvidos nas forais e nas cartas de doação todos os poderes que se faziam mistér para organizá-las politicamente e administrá-las, sempre com a salvaguarda dos direitos da Coroa, em nome de quem o faziam.

Esses dois documentos se completavam na constituição do estatuto fundamental da capitania.

No primeiro, na carta de doação, “fazia El-Rei mercê da capitania de determinada porção de território, abrangendo nessa

---

(12) PAULO MERÊA — op. cit. — vol. III/167. Informa, ainda, o historiador que “ao tempo da criação das donatárias brasileiras achava-se já definitivamente consolidada na metrópole a política de centralização”, que “trouxera como consequência a restrição aos poderes dos capitães donatários” (op. cit. — vol. III/171).

(13) PAULO MERÊA — op. cit. — vol. III/167, 168.

(14) Carta de Doação de Pernambuco a Duarte Coelho (5 de setembro de 1534) — in “*História da Colonização Portuguesa do Brasil* — vol. III/309.

mercê hereditária a concessão de importantes atributos da autoridade soberana”, e, na foral, destinada à capitania, “se fixavam, consoante o próprio formulário desses diplomas, os *direitos foros, tributos e coisas* que na respectiva terra se haviam de pagar ao rei e ao capitão-donatário” (15).

A análise desses estatutos consumiria largo espaço, a nós furcando o escopo de nosso trabalho. Hemos, então, que nos concentrar no estudo dos pontos fundamentais que precisam alicerçar a nossa conclusão.

Não poderíamos, na discriminação do quanto encerram de poderes, produzir obra diferente daquela que já elaboraram os tratadistas e tão bem escoimadas pelo ilustrado professor WALDEMAR FERREIRA (16), com vistas ao plano que se impôs de trabalho. Dessa forma, resta-nos jungirmo-nos à contingência de invocar a autoridade dos que se detiveram sobre o assunto, repetindo as suas palavras, na dissecação das cartas de doação e das forais reservando-nos para comentá-las em seguida. A tanto nos obriga a tarefa que nos impusemos e cuja aridez tão manifesta, não é, todavia, bastante para sufocar o empolgante do tema.

Socorremo-nos de PAULO MERÊA, considerado nesta oportunidade, pelos entendidos, o melhor dos melhores.

Assim traduz êle o conteúdo das doações:

“Nas cartas de doação diz-se que el-rei faz mercê de um certo número de léguas de terra e da sua jurisdição civil e criminal. Acrescenta-se que pela mesma carta é dado poder ao donatário para tomar posse da terra, das suas rendas e de tôdas as coisas compreendidas na doação. O objeto da doação é geralmente designado pelos nomes de *capitania e governança* e o donatário pelo título de *governador* ou *capitão*.

A capitania assim doada era inalienável e sujeita, forçada e inalteravelmente, a regras de sucessão dentro da família, que a aproximavam dos morgados. Assim, na falta de descendentes, seria chamado à sucessão um ascendente, e na falta de ascendentes um transversal; em cada uma destas classes o legítimo preferia ao bastardo. o grau mais próximo ao mais remoto, no mesmo grau o varão à mulher, e finalmente, entre os do mesmo sexo, o mais velho ao mais moço; os ascendentes legítimos preferiam no entanto aos filhos ilegítimos, e era mesmo lícito ao donatário deixar a capitania a um transversal legítimo, excluído um descendente bastardo; ou a um

---

(15) PAULO MERÊA — op. cit. — vol. III/174, *Waldemar Ferreira* — op. cit. — Tomo I/40.

(16) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. Tomo I/45, 46.

transversal ilegítimo de grau mais afastado, de preferência a um bastardo de grau mais próximo; os bastardos de coito danado não eram capazes de suceder. Se, contra o ordenado na carta, algum donatário alienasse ou partisse as coisas compreendidas na doação, perderia ipso facto a governança, a qual passaria à pessoa que a ela teria direito por morte do infrator.

Estabeleciam-se, como se vê, em relação às capitâneas brasileiras normas bem diversas das da célebre Lei Mental. De resto, nas próprias cartas de doação el-rei dispensava expressamente esta lei, dizendo-se: “e isto hei assim por bem sem embargo da Lei Mental, que diz que não sucedem fêmeas, nem bastardos, nem transversais, nem ascendentes”

O donatário e os seus sucessores deviam usar o título de “capitão e governador” da respectiva terra, manter o apelido da família e trazer as suas armas.

Nas terras da capitania não poderia entrar corregedor, nem alçada, nem outra qualquer justiça. Se o capitão praticasse algum ato pelo qual devesse ser castigado, el-rei o mandaria ir à Côrte para ser ouvido e julgado segundo o direito.

No caso de o delito ser tal que pela lei do país importasse a perda da governança, devia esta passar ao seu sucessor, salvo no caso de traição à Coroa, em que reverteria ao monarca a respectiva terra.

O capitão devia repartir as terras de sesmaria por pessoas que fôsem cristãs, sem fôro nem direito algum, salvante o dizimo de Deus à Ordem de Cristo. A estas sesmarias eram applicáveis as disposições do art. 67 do livro IV da Ordenação.

Havia, porém, sempre um certo número de léguas (dez a seis, consoante as cartas de doação) de que o rei fazia mercê ao capitão donatário como terra “sua livre e isenta”: quanto a esta porção de terra, não era o capitão obrigado a dá-la de sesmaria, podendo antes expolrá-la como entendesse e sendo-lhe nomeadamente lícito arrendá-la ou emprazá-la. Não quer isto dizer que o donatário ficasse tendo a faculdade de dispôr destas terras livremente; pelo contrário, segundo determinação expressa das próprias cartas de mercê, elas deviam necessariamente passar à pessoa a quem pertencesse por direito da capitania. O capitão não pagava direito nem fôro algum por estas terras, afóra o dizimo a Deus, extensivo a todas as terras da capitania.

Durante o prazo de vinte anos era livre ao donatário escolher a terra livre e isenta no lugar que mais lhe conviesse, não a devendo todavia tomar junta, mas sim repartida em quatro ou cinco porções, distantes umas das outras não menos de duas leguas.

Tirante esta terra isenta, era vedado ao capitão tomar para si, ou de qualquer modo vir a possuir qualquer terra, bem como dá-la à sua mulher, ou ao filho que devesse herdar a capitania. Sòmente poderiam, decorridos oito anos depois de as terras serem aproveitadas, havê-la por compra não simulada, se o possuidor da sesmaria a quisesse vender.

Não podia tão pouco o capitão dar de sesmaria a qualquer parente seu, maior porção de terra do que a que desse ou tivesse dado a pessoa estranha.

No caso de algum possuidor de sesmaria vir a herdar a capitania, era obrigado dentro de um ano largá-la a outra pessoa sob a pena de ser devolvida à fazenda real com outro tanto do seu valor, devendo logo o almoxarife ou feitor de el-rei apreendê-la (17).

A par de tanto, investidos foram os capitães-governadores de importantes atribuições de direito público, que o notável historiador português condensou da forma seguinte:

“O capitão podia elevar a vilas segundo o foro e costume do reino quaisquer povoações que na terra se fizessem, e desde êsse dia se chamariam vilas e teriam têrmo, jurisdição, liberdades e insígnias de vilas. Tratando-se porém de povoações que não estivessem ao longo da costa nem dos rios navegaveis, não as poderia fazer por espaço inferior a seis léguas de distância de uma à outra, para que pudessem ficar pelo menos três léguas de têrmo a cada uma. Assinado têrmo à nova vila, não poderia dessa terra, assim concedida por têrmo, fazer-se outra vila sem licença régia.

Ao capitão era dada a faculdade de nomear ouvidor, o qual conhecia das apelações e agravos de toda a capitania e, além disso, de ações novas até dez léguas de distância de onde se encontrasse. A alçada do ouvidor era de cem mil réis nas causas civeis; nos casos crimes o capitão e o seu ouvidor tinham alçada para absolver como para condenar em qualquer pena, inclusivamente de morte, salvo tratando-se de pessoa “de maior qualidade”, pois nesse caso — exceptuados os crimes de heresia, traição, sodomia e moeda falsa — só tinham alçada até dez anos de degrêdo e cem cruzados de multa.

Prevendo o caso de o aumento da população reclamar mais de um ouvidor, era o donatário expressamente obrigado a pôr outro ouvidor onde por el-rei fôsse ordenado.

Era dado tambem ao capitão o poder de pôr meirinho de ante o ouvidor, escrivães e quaisquer outros officiais necessários e costumados no reino.

---

(17) PAULO MERÊA — op. cit. — vol. III/175.

Igualmente era da sua competência criar e dar os tabeliados, tanto das notas como judiciais, que lhe parecessem necessários, sendo as cartas assinadas pelo capitão e seladas com o seu sêlo. Estes tabeliões serviriam por essas cartas sem necessidade de tirar outra da chancelaria real, e com a carta receberiam do capitão, regimento pelo qual deviam servir e que devia ser conforme aos dados pelo chanceler-mor. Os tabeliões pagariam ao capitão governador a pensão de quinhentos réis anuais. Podia o capitão presidir à eleição dos juizes e officiais das vilas, fazendo as respectivas pautas. Podia igualmente passar as cartas de confirmação aos ditos juizes e officiais, os quais, bem como os tabeliões, se chamariam pelo governador. Eram tambem doadas ao governador as alcaidarias-môres de tôdas as vilas e povoações da respectiva capitania, com todos os direitos a elas inerentes, e as pessoas a quem fôsses entregues da sua mão as alcaidarias far-lhe-iam menagem segundo o direito do reino.

Eram importantes os proventos do capitão. Além dos já mencionados tinha direito à vintena (meia dízima) do rendimento liquido do pau brasil, à vintena de todo o periodo, à redízima, ou seja, ao dízimo de todos os dízimos e quaisquer outros direitos pagos à Coroa e à Ordem de Cristo, e ao tributo das barcas para passagem dos rios, conforme o taxado pela câmara e confirmado pelo rei. Era-lhe permitido trazer ao serviço da navegação os escravos de que necessitasse, e além disso mandar vender annualmente em Lisboa certo número — em regra trinta e nove — sem pagamento de quaisquer direitos. Finalmente, pertenciam-lhe tôdas as marinhas de sal, moendas de água e quaisquer outros engenhos, não sendo licito a ninguém construi-los sem acôrdo com o capitão, ao qual pagariam o fôro concertado.

A Coroa reservava para si o monopólio do pau brasil. O capitão e moradores podiam aproveitar-se d'êle na medida do necessário, mas não traficar com êle sob pena de severas sanções. Reservava-se igualmente a Coroa o exclusivo das especiarias e drogas, bem como dos escravos. Além disso, pertencia-lhe o quinto dos metais e pedras preciosas. Finalmente, na qualidade de grão-mestre da Ordem de Cristo, ao rei devia tambem ser pago o dízimo de todos os produtos da terra” (18).

Esses quantos poderes, soberanos e magestáticos, desintegrados da Coroa, absorveram-nos as capitánias e se integraram no *jus imperio* do capitão-governador, para manifestar-se dentro, e apenas aí, das limitações geográficas em que se insulavam aquelas primeiras, constituídas que foram em definidos compartimentos estanques.

---

(18) PAULO MÉRÇA — op. cit. — vol. III/176.

### 3 — As donatárias, autarquias territoriais.

As capitánias hereditárias constituem, de quanto pudemos dizer, um fenômeno de descentralização político-administrativa, arrastando, na sua efetivação, a conseqüência necessária da outorga dos poderes indispensáveis à própria organização dos seus serviços e à estruturação de sua vida política.

Derivou, justamente, da impossibilidade com que defrontou Portugal de suportar os ingentes encargos de administrar a Colônia.

O problema não era apenas explorar e povoar, mas abarcava também as tarefas bem mais graves de provêr ao seu desenvolvimento e de organizar os seus habitantes, administrativa e politicamente.

Com a instituição das capitánias, não se despojava a Coroa das sortes de terras com que quebrou “idealmente a unidade geográfica do território brasileiro” (19), para transferir o seu domínio pleno àqueles a quem as concedia, em razão dos seus merecimentos e de suas possibilidades, face às obrigações que se lhes impunha com a doação.

O que se lhes entregava, nesse caráter, eram tão simplesmente aquelas sortes de terra de “um certo número de legoas (dez a dezasseis, consoante as cartas de doação) de que o rei fazia mercê ao capitão-donatário, como terra *sua livre e isenta*” (20). E mesmo esse domínio sofria restrições severas eis que das terras não podia o capitão dispôr livremente.

Por outro lado, não se entende que, desejando transferir o domínio das terras, obrigasse a Coroa, na carta de doação, ao donatário, que partes delas fôsem desmembradas e entregues, em sesmaria, a terceiros de qualquer qualidade desde que cristãos, sem foro nem direito algum que não o dízimo de Deus e da Ordem do Mestrado de Cristo (21).

---

(19) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. Tomo I/45.

(20) PAULO MERÊA — op. cit. — vol. III/175

(21) CÉSAR TRIPOLI acosta ao termo *capitania* um significado que nada guarda de comum com extensão territorial. Considerando-a uma instituição fundamentalmente político-administrativa, pontifica: “As terras do Brasil, assim partilhadas e dadas pelo Rei de Portugal a fidalgos portugueses, chamaram-se *capitanias*, em virtude de serem atribuídas aos donatários a denominação e funções de *capitão*, significando *chefe superior*, como se usava em diversos casos, quer no de comando de uma frota ou esquadilha, quer no da chefia de um ou mais estabelecimentos em terra. A expressão *capitania* era, portanto, sinônimo de *chefia*, *superintendência*, *governança* (Cf. “*História do Direito Brasileiro*” — E. G. Revista dos Tribunais — S. Paulo — 1936 — Vol. I/84, 85.

O que se observa, tanto nas forais como nas cartas de doação, é que agia o donatário em nome de El-Rei e em seu nome geria a parte da Colonia que lhe fora entregue.

Aquêles dois documentos que se harmonizavam no presidir aos destinos da capitania tiveram, portanto, o objetivo bem definido, criteriosamente desvelado por Waldemar Ferreira. Não se contesta que “teve o governo de Portugal, por certo, como objetivo primordial, por via deles, consolidar o seu domínio e o seu império sobre as terras de sua descoberta” (22).

Autentico fenômeno de descentralização territorial, produzindo as mesmas vantagens que, nos tempos correntes, justificam a autarquia.

WALINE, citado por TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (23), encontra a razão de ser da autarquia, entre outras, “na impossibilidade em que se acham os órgãos centrais de atender à tarefa esmagadora da administração de um grande país (*Précis de Droit Administratif*. — pg. 209)”.

Nestas circunstâncias encontramos o primeiro traço de identidade das capitanias com a moderna autarquia territorial.

É verdade que se tem objetado — e GUSTAVO INGROSSO o faz incisivamente — que as autarquias territoriais não são *criadas* pelo Estado mas por êste tão simplesmente *reconhecidas*. E isto porque elas “prima di essere istituti giuridici sono forme di vita sociale” e assim a lei “trova le istituzioni locali originarie e le *riconosce*, non le *crea*” pois certo é que “la esperienza storica dimostra che gli sforzi fatti dallo Stato accentratore per distruggere l'autonomia organica degli enti locali non hanno potuto lungamente reggere alla prova, poiché quella, soffocata per un tratto di tempo, è poi nuovamente risorta, e lo Stato nell' interesse della sua stessa conservazione si è affrettato a riconoscerla” (24).

Todavia, a tais argumentos se opõem aquêles mais vigorosos de SALVATORE LA FRANCA — CANNIZZO (25) e de SANTI ROMANO (26) que consideram a distinção entre instituto jurídico natural e instituto jurídico criado, forçada e inexata porque o Estado pode, inclusive, desmembrar partes de seu território, pertencentes

---

(22) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. Tomo I/47.

(23) TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI — *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro* — Freitas Bastos — 1938 — Vol. I/50.

(24) GUSTAVO INGROSSO — “La posizione costituzionale degli enti autarchici territoriali” in *Archivio Giuridico* — Modena — 1926 — Vol. XCVI/51.

(25) SALVATORE LA FRANCA — CANNIZZO — *Del Concetto d'Autarchia* — in *Archivio Giuridico* — Modena — 1901 — Vol. LXVII/354, 355.

(26) SANTI ROMANO — *Principii di Diritto Amministrativo Italiano* — 3.<sup>a</sup> edizione reveduta — Società Editrice Libreria — Milano — 1912 — pags. 142 e ss.

a várias comunas, e com êles formar uma comuna distinta, ou um município diferente, sem observar, nessa atividade, qualquer critério de tradição ou as circunstâncias geográficas que as empolga (27).

Portanto, “quanto alla formazione degli enti autarchici è da osservare che essi possono venire creati *ex novo* dallo Stato” (28).

Em consequência, o fato de haverem sido previamente criadas não corrompe a fisionomia autárquica das capitánias, tanto mais que outros traços mais vigorosos que a compõem garantem íntegras, além disso, as características que neste estudo lhe imprimimos.

As forais e as cartas de doação integravam-se na capitania, como seu estatuto fundamental, e por elas deviam reger-se o capitão governador e seus governos.

Os poderes outorgados ao primeiro, a par das regalias que se lhe concediam, foram “indispensáveis ao fortalecimento da autoridade de quem ia correr tão graves riscos”, como bem assinalou ROBERTO SIMONSEN (29).

E, conquanto se destinassem a “estimular o zêlo do donatário, de tornar atraente ao seu orgulho e à ambição de mando o pôsto arriscado” (30), “a largueza dêsses poderes contrairam-se, no entanto, em poderes de administração; e de administração da coisa pública” (31).

Nestas condições, constituíram-se os donatários em autênticos delegados da Coroa, sempre presente nos negócios da capitania, e em nome de quem atuavam.

E é certo também que a carta de doação e o foral, só passaram a ter significação quando, na capitania doada, a esta se integraram e dentro nelas traçaram a sua órbita definida de atuação. Quer isto dizer que não alcançam a plenitude do seu sentido quando apartadas do território a que se destinaram.

Desta forma, o capitão-governador não agia mais, dentro na capitania, em função dos seus desígnios de pessoa física, mas já agora com a representação do território que dominava; agia como governador. Nem mesmo os privilégios concedidos eram pessoais do eventual donatário, considerado como uma pessoa isolada, mas do cargo eis que empolgariam a quantos ascendessem àquele pôsto, pela forma prescrita nesses documentos.

---

(27) Os artigos 2º e 3º da nossa Constituição Federal o admitem expressamente.

(28) SANTI ROMANO — op. cit. — pag. cit.

(29) ROBERTO SIMONSEN — *apud* Waldemar Ferreira — op. cit. — Tomo I/49.

(30) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. Tomo I/46.

(31) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. Tomo I/59.

Então se poderá dizer que o território doado recebeu poderes para auto-administrar-se, de reger os seus próprios interesses, devendo contas e satisfações à Coroa, e exercendo o governador sua jurisdição dentro nas limitações geográficas em que se confinava a capitania.

O interesse que sustentava as doações era o de colonizar. E nos atos de colonização que nas Capitánias se efetivaram, necessariamente se imiscuiram interesses diretos e mediatos destas.

Assim, nessa auto-administração, realizava a capitania fins próprios imediatos que mediatamente constituíam também fins e interesses da Coroa.

Finalmente, restaria considerar-se que, na exploração da capitania mesma, hauriam os recursos indispensáveis à consecução de suas finalidades, mercê, entre outros, dos réditos cujo recolhimento houvera sido previsto e regulado nas forais.

Em todos os momentos, de sua vida político-administrativa, presente estava a Coroa, por via da foral e da carta de doação. Era a própria Coroa administrando indiretamente a Colônia.

A esse tipo de administração, há que reconhecer-se o que hodiernamente se tem, como autárquica.

CASTRO NUNES a conceitua como sendo administração estatal indireta, “o próprio Estado administrando o serviço mas por interposta pessoa” (32).

E’ o pensamento também de SANTI ROMANO “L’autarchia dunque implica un’amministrazione indiretta dello Sstato, e la capacità conferita ad una persona giuridica di amministrare da sè i propri interessi, nonostante che questi non siano esclusivamente propri” (33).

Essa administração indireta, efetivava-a a Coroa realmente. A capitania não tinha normas próprias de govêrno e administração.

Os poderes que se reconheciam ao capitão-governador “restringiram-se nas cartas de doação e nas de forais”, sendo certo que “não tinham o exercício individual isolado do poder judiciário, nem do poder legislativo. Eles não eram, não foram legisladores. Nem no público. Nem no privado. Nêsse âmbito a Coroa nada delegou. Cabia-lhes, como capitães e governadores, executar as leis do Reino, que tudo dominavam, não apenas delimitando-lhes os poderes, como regendo os direitos e obrigações de ordem privada concernentes às pessoas, aos bens e suas relações” (34).

---

(32) CASTRO NUNES — “O Distrito Federal como autarquia local — in “Direito” — vol. I/78, 79.

(33) SANTI ROMANO — op. cit. — pg. 142.

(34) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. — Tomo I/63.

Consequentemente, nessa capacidade de auto-administração que vimos nas capitánias, subentendia-se a preeminência do Reino que lhe outorgara aquela capacidade.

Acentua-se, porisso ainda, a natureza autárquica da capitania.

BIELSA (35), afirmando na entidade autárquica a “capacidad de administrarse” e vendo nela também “un órgano (descentralizado) del Estado, pues la entidad autárquica realiza fines propios de éste y en su nombre”, afirma que “la capacidad de *administrarse* — no de gobernarse según normas propias — presupone la existencia de un poder superior (que éle esclarece ser o Estado) que le reconoce esa capacidad”.

#### 4 — Conclusão.

Parece, pois, definida a posição jurídico-administrativa das donatárias.

E, em tanto nos fundamos para concluirmos, com o ilustrado Professor WALDEMAR FERREIRA (36) que, “bem examinado o regime das capitánias, o que parece mais razoável é que se divise nelas, em seus contornos e em sua estrutura, o que modernamente se tem como autarquias ou entidades autárquicas territoriais”.

---

(35) BIELSA — “*Sobre el concepto jurídico de autarquia*” — La Prensa — Buenos Aires — 1.º /6/1936.

(36) WALDEMAR FERREIRA — op. cit. — Tomo I/65.